

Mattei, Lauro. **Reforma agraria en Brasil bajo el neoliberalismo: evaluación y perspectivas.** *En publicación: Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina. Sam Moyo y Paris Yeros [coord.]. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2008. ISBN 978-987-1183-85-2*

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/moyo/16Mattei.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>
biblioteca@clacso.edu.ar

LAURO MATTEI*

REFORMA AGRARIA EN BRASIL BAJO EL NEOLIBERALISMO: EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS

EL TEMA DE LA PROPIEDAD DE TIERRAS en Brasil ha animado el debate de la política nacional desde el comienzo del proceso de colonización, a lo largo de varios ciclos económicos (minería, goma, azúcar y café) y hasta el presente. Sin embargo, la cuestión se vuelve más urgente en el período de posguerra con la implementación de la “modernización” agrícola basada en dos pilares: la concentración de tierras y la exclusión social de los campesinos. Este proceso ha causado profundas transformaciones en el sector y trajo consigo consecuencias ambientales y sociales adversas, principalmente debido a enormes movimientos de población que se pusieron en marcha. Los conflictos sociales contemporáneos están directamente relacionados con el modelo brasileiro de desarrollo agrícola.

En este trabajo se evalúa la experiencia de la reforma agraria bajo el neoliberalismo, y específicamente bajo las dos presidencias de F.H. Cardoso, desde 1995 a 2002. Comienza con una breve revisión histórica,

* Lauro Mattei es profesor en el Departamento de Economía, Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil. Escribió su tesis doctoral sobre el desarrollo rural en el estado de Santa Catarina en el Instituto de Economía en UNICAMP. Ha sido investigador con RURBANO (en UNICAMP) y ha llevado a cabo amplias investigaciones sobre la cuestión agraria en Santa Catarina y Brasil.

y luego se procede a ubicar los debates contemporáneos sobre la cuestión agraria y a evaluar el reciente período de las reformas.

PERSPECTIVA HISTÓRICA DE POLÍTICAS Y REFORMAS AGRARIAS

Hubo tres momentos históricos en los cuales el rol de la tierra ha sido decisivo en la formación de la economía política de Brasil. El primero fue en 1850, cuando se estableció la propiedad privada de las tierras a través de la Ley de Tierras [*Lei das Terras*] y se privó el acceso a una gran parte de la población rural. El segundo momento atravesó la segunda y tercera década del último siglo, cuando el Movimiento Tenentista desafió la existencia de terrenos grandes e improductivos (*latifundios*) e introdujo los primeros debates sobre la necesidad de reformar la estructura agraria del país. La tercera fase comenzó en los años de posguerra, con el surgimiento de “Ligas Campesinas”, y ha continuado recientemente con la aparición del Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra o MST (*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*). Tales movimientos han elevado el estatus del campesinado como uno de los actores sociales más importantes en el país y afirmado la reforma agraria como un medio crucial de transformación de la sociedad brasileira.

En el primer período de posguerra, las demandas para la reforma agraria fueron reprimidas, mientras la ola de reformas agrarias que atravesó América Latina en la década del sesenta no produjo impactos en Brasil. Con la instalación del gobierno militar en 1964, los diversos gobiernos de facto que siguieron hasta 1985 no implementaron programas significantes de distribución de tierras. Su único plan fue establecer el Proyecto de Colonización Agrícola (*Colonização Agrícola*) sin éxito, cuya estrategia –establecer todos los límites del país– estaba más preocupada por la seguridad nacional que por la transformación de la estructura agraria de Brasil.

El período de “redemocratización”, iniciado en 1985, estableció una nueva Constitución con el compromiso de una reforma agraria; esto creó fuertes expectativas y reforzó los segmentos rurales de la sociedad. El gobierno de la Nueva República (1985-1989) promulgó el Primer Plan Nacional de Reforma Agraria, cuyo objetivo inicial era el establecimiento de 1,4 millones de familias en un período de cinco años. Pero al final de ese período, sólo 85 mil familias de trabajadores rurales habían sido instaladas y el éxodo rural había aumentado significativamente. Con la elección de gobierno de Collor de Mello en 1990, el objetivo indicado de asentamientos fue reducido a 500 mil familias. Es más, abolió el Ministerio de Reforma Agraria y pronto le asignó a la economía brasileira la agenda económico-política neoliberal. Como resultado, hasta

el momento de la acusación contra Collor de Mello en 1992, el programa para asentar familias rurales no fue tocado. Por esta razón, no hubo ni expropiación de tierras para la reforma agraria ni asentamiento de familias rurales. Las acciones de De Mello en esta área estuvieron realmente limitadas a la regulación de viejos acuerdos. Luego, Itamar Franco, el vicepresidente de De Mello, asumió la presidencia para completar el mandato (1993-1994). En ese lapso se formuló un programa de emergencia de reforma agraria, que planificaba el asentamiento de 80 mil familias rurales. Pero para fines de 1994, sólo unos ciento cincuenta proyectos de asentamientos habían sido emprendidos y beneficiado a no más de 23 mil familias.

Fernando Henrique Cardoso fue electo presidente a fines de 1994 por un período de cuatro años, y reelecto en 1998 para un segundo mandato, habiendo cambiado la Constitución para permitirse la continuidad. El gobierno de Cardoso definió la cuestión agraria no sólo en términos económicos sino también en términos sociales y morales. Así, su decisión dependería de la integración de los esfuerzos entre el gobierno y la sociedad civil, y las reformas estarían acompañadas por otros programas sociales, como el desarrollo profesional y la generación de ingresos. Además, la reforma agraria sería complementada por varios otros tipos de acciones, como la revisión de la legislación para la expropiación de tierras, la redefinición de impuestos sobre la propiedad, la urbanización de áreas rurales, un aumento en los programas para el apoyo técnico y la mejora de la infraestructura rural. Por ende, durante el primer mandato de Cardoso, la política de reforma agraria fue un problema de sustitución de la antigua cuestión agraria por una más moderna y articulada con un conjunto de políticas públicas. Los compromisos que se asumieron en el gobierno de Cardoso respecto de la distribución de tierras tomaron la forma de metas anuales: 40 mil familias en 1995, 60 mil en 1996, 80 mil en 1997, y 100 mil en 1998. De esa manera, durante su primer mandato, 280 mil familias rurales debieron haber sido asentadas, aunque ésta fue una meta extremadamente modesta teniendo en cuenta el estado de la situación agraria del país. En el segundo mandato de Cardoso (1998-2002), el cumplimiento de estas metas fue reemplazado por declaraciones amplias de una “nueva” reforma agraria. Fundamentalmente, esto significó la continuación del programa del mandato anterior, y señalaba además una reforma basada en el mercado, que coexistiría con los principios de expropiación de tierras establecidos constitucionalmente. Se pusieron en marcha, entonces, la Ley de Tierras y el Banco de Tierras.

Antes de evaluar la reforma agraria bajo los ocho años de gobierno de Cardoso, nos preguntaremos si, dada la amplitud de la urbanización y el desarrollo del sector agro-industrial, la reforma agraria es aún relevante en Brasil.

¿EXISTE AÚN UNA CUESTIÓN AGRARIA EN BRASIL?

Durante las primeras décadas de posguerra, se generó un debate intenso sobre el rol de la agricultura en el desarrollo económico del país, en el que el tema de la reforma agraria tomó un lugar especial. El debate fue guiado por figuras nacionales como Celso Furtado, Caio Prado Júnior, Ignácio Rangel y Alberto Passos Guimarães, quienes conectaban conceptualmente la modernización agraria con la pobreza rural y las dinámicas de la población.

Específicamente, Furtado (1972) conectó la concentración de tierras en las zonas rurales con el mantenimiento de bajos salarios y, además, argumentó que éstos fueron una barrera para el progreso tecnológico y perpetuaron un modelo agrícola con altos costos sociales, demandantes de grandes gastos de los recursos del país. Furtado afirmó que la redistribución de los terrenos sin cultivar en Brasil era sobre todo un problema político, ya que su función principal era impedir que los trabajadores rurales tengan acceso a las tierras. Prado Júnior (1979) hizo conexiones similares, demostrando las condiciones miserables de vida y trabajo de la población rural derivada de los bajos salarios y de la ausencia de legislaciones en beneficio de sus trabajadores. Recomendó una política dual de reforma agraria, que desconcentrara la propiedad de tierras y regularizara las relaciones laborales en las grandes áreas agrícolas. Guimarães (1982), por su parte, argumentó que el monopolio de tierras era el responsable de la tardanza en la industrialización del país, y recomendó una reforma agraria que aboliera la agricultura no productiva. Finalmente, Rangel (2000) señaló que el desenredo del tradicional complejo rural en Brasil había supuesto un proceso de industrialización que no era capaz de absorber la fuerza de trabajo redistribuida. Estos autores concordaban en que la reforma agraria debería tener dos metas: el desmantelamiento de la propiedad de grandes terrenos sin cultivar, y la regulación de las relaciones laborales en las grandes áreas agrícolas. También estuvieron de acuerdo en que el obstáculo para la industrialización era la ausencia de una reforma agraria, lo cual impedía el desarrollo de un mercado interno de bienes, incluyendo los alimentos.

Luego del comienzo de los profundos cambios sociales, económicos y políticos asociados con la modernización, aparecieron nuevos temas relacionados con el rol de la reforma agraria en la sociedad contemporánea. Los trabajadores rurales y urbanos se distanciaron de las tradiciones pasadas e incorporaron nuevos valores dentro de las luchas históricas. Al mismo tiempo, la agricultura perdió su carácter artesanal y cedió a la especialización técnica progresiva en la producción, que alteró radicalmente los métodos de producción tradicionales, tanto como las relaciones laborales. Este pasaje estuvo marcado por la concentración de la propiedad de tierras, la alienación de tierras del campesinado (que carecía de

recursos para las mejoras tecnológicas de sus terrenos) y su migración a los centros urbanos en búsqueda de alternativas económicas.

Como es sabido, la modernización agrícola no constituyó un estorbo para la industrialización de Brasil, sea en términos de producción alimenticia o del sector de bienes primarios. De hecho, la agricultura fue central en la consolidación de un conjunto de relaciones económicas intersectoriales, que fueron capaces de conectar al país con el circuito de la producción global. De acuerdo a Graziano da Silva (1990), esto fue posible porque la expansión del mercado en el desarrollo de la economía capitalista no se produjo exclusivamente debido al aumento del consumo de bienes finales, sino a través del crecimiento del mercado de bienes intermedios, que era necesario para sostener el proceso de industrialización. Por otro lado, la no consolidación de un mercado de consumo masivo internamente tuvo consecuencias sociales severas, caracterizadas por los altos niveles de exclusión social. Acerca de esto, las propuestas de la reforma agraria clásica podrían haber cambiado no sólo el curso de la historia brasilera, sino también la historia de toda América Latina, por medio de la democratización de la propiedad de las tierras, gracias a una ampliación de los medios de ingresos y a una reducción de la brecha entre las clases sociales. Más recientemente, sin embargo, las políticas económicas y las crisis de la décadas del ochenta y noventa parecen haber profundizado la brecha social, con repercusiones directas en los menos capitalizados segmentos de la agricultura brasilera y con la aceleración del desplazamiento rural a los crecientes centros urbanos.

Así, la cuestión agraria reaparece en el debate nacional en un momento crítico y con protagonistas fuertemente polarizados. En 1988, se implementó una nueva Constitución Federal, que marcó la transición posdictatorial. Ello mantuvo un orden conservador e incluso revirtió elementos de la Ley de Tierras de 1964, limitando el proceso de adquisición de las tierras. Fue resultado de una feroz disputa y desentendimiento en el curso del proceso de realización de la Constitución, en el que predominó la oligarquía terrateniente. En ese momento, se constituyó la Unión Democrática Rural (UDR), con el objetivo de defender los intereses de los granjeros de gran escala y prevenir la consecución de la reforma agraria. La UDR se constituyó en un bloque con enorme poder económico y político, entre cuyos miembros se contaba casi la mitad del congreso nacional, una situación que duró hasta fines de los años noventa. Otra vez más, el país perdió una oportunidad de poner en marcha una solución duradera en el problema agrario.

En oposición a estos intereses agrarios, el MST surgió con el propósito de movilizar a los trabajadores rurales y reiniciar la lucha de la reforma agraria. En menos de veinte años, el MST se transformó en uno de los mayores movimientos sociales del país debido a su capa-

cidad organizacional, a su compromiso con los estratos menos privilegiados de la población y a su actuación tanto en áreas rurales como en centros urbanos. El poder social del MST yace en la esperanza que brinda a millones de excluidos de un cambio en sus condiciones de vida. Esto se articula con una defensa sistemática de la reforma agraria y de otras demandas sociales, y se expresa simbólicamente en la ocupación colectiva de tierras improductivas. A través de las ocupaciones, el MST ha intensificado la resistencia de los trabajadores rurales sin tierra y asegurado que la cuestión agraria se mantenga en la agenda política.

La cuestión que se debate hoy es fundamentalmente provocadora, debido a la manera en que se la formula. ¿Necesita aún Brasil instituir una reforma agraria? ¿Es la reforma agraria, a comienzos del siglo XXI, un tema pertinente para la sociedad brasileira? Es obvio que si aceptamos la existencia “del problema agrario”, entonces la respuesta es afirmativa: la reforma agraria es un factor decisivo y efectivo para cambiar el poder político rural, que se impone a través de la propiedad de tierras. Admitir que hay un problema agrario es creer sólo en una forma de solución: la alteración de la estructura agraria a través de un programa extendido de reforma, que consiste principalmente en destruir el poder de las oligarquías agrarias tradicionales, y también en reordenar el modelo de producción controlado por la red de grandes corporaciones agro-industriales. Para las organizaciones de los trabajadores rurales, la respuesta a la pregunta de si existe un “problema agrario” se demuestra en sus diferentes tipos de luchas, ocupaciones de tierras, organizaciones de asentamientos y redefinición de sistemas de producción. Sin embargo, debe reconocerse que incluso entre los trabajadores rurales, la reforma agraria ya no es una demanda exclusiva como lo era en décadas anteriores.

La controversia sobre este asunto no es menos ardua en la academia, donde varios grupos de científicos sociales afirman que la reforma agraria ha dejado de ser una demanda nacional y un instrumento decisivo capaz de cambiar el destino histórico de Brasil (Navarro, 2002). Así, argumentan que “la cuestión agraria” ha perdido su posición central en el debate del desarrollo nacional. En gran medida, estos argumentos se basan en el diagnóstico de que: (a) hay una amplia diferenciación productiva regional; (b) ha habido una reducción en el rol de la agricultura en la economía nacional; (c) el modelo agrícola corriente puede satisfacer las demandas para alimentos y materia prima; y (d) hay una urbanización en marcha de la vida rural. La conclusión es que el apoyo debería darse a una reforma agraria regional (en áreas con conflictos agrarios), capaz de responder inmediatamente a los problemas de tierra locales.

Otro grupo de investigadores ha comenzado, recientemente, a promocionar una reforma agraria de naturaleza más social que económica (Graziano da Silva, 2001). Creen que la reforma debería crear trabajos y reducir los flujos migratorios de las zonas rurales a las urbanas. En este caso, el rol de la reforma debería consistir en igualar el problema de la población del país hasta que la transición demográfica, que comenzó la década pasada, esté concluida. Para que esto suceda, las políticas de un programa agrario deberían estar orientadas menos a la producción y más a aliviar la pobreza de las poblaciones rurales que no están involucradas exclusivamente en actividades agrícolas.

El argumento desarrollado en este trabajo sostiene que en la medida en que Brasil tiene más de 90 millones de hectáreas de tierra improductiva y más de 4 millones de familias rurales sin tierra, junto con el hecho de que hay índices alarmantes de inequidad social y económica, no podemos retirar los instrumentos de la reforma agraria que, precisamente, han sido tan efectivos en la historia de muchos países que hoy se consideran “desarrollados”. En consecuencia, tanto el carácter de la reforma agraria –sea a gran escala, social o económica– como el de los instrumentos necesarios para llevarla a cabo deben continuar siendo ampliamente debatidos. No obstante, debemos tener en mente que la naturaleza de la reforma agraria es fundamentalmente política. Mientras persista el bloque de propietarios de tierras, los niveles de pobreza de la población rural se mantendrán altos, el mercado de trabajo rural escaso y los conflictos sociales rurales se intensificarán. Estos problemas, a su vez, seguirán hallando sus expresiones urbanas y agravando el panorama social de miseria y pobreza. El desafío principal consiste en construir las condiciones políticas, económicas y sociales para que todos los segmentos de trabajadores rurales puedan beneficiarse con la reforma agraria. También se trata de construir una alianza con las fuerzas urbanas en contra de los poderosos grupos de interés que no admiten la necesidad de cambios en su *statu quo*.

REFORMA AGRARIA EN EL GOBIERNO DE CARDOSO

LA CONTROVERSIA SOBRE LAS CIFRAS DE LA REFORMA AGRARIA DE CARDOSO

El gobierno de Cardoso, en su primer mandato, se comprometió a realizar una distribución de tierras a través del cumplimiento de metas anuales, equivalentes a un total de 280 mil familias entre 1995 y 1998. Fue una meta extremadamente modesta teniendo en cuenta la extensa cantidad de los sin tierra en el país. En el segundo mandato, el gobierno de Cardoso no presentó metas para el asentamiento de familias, pero proclamó un vago programa de una “nueva” reforma agraria.

RECUPERANDO LA TIERRA

Durante esos ocho años, los brasileiros se acostumbraron a un discurso diario extremadamente positivo del gobierno inherente a la realidad de la reforma agraria. Consideremos dos ejemplos clásicos:

Brasil está logrando la reforma agraria más grande del mundo. En menos de cuatro años, la administración de FHC distribuyó más de 8 millones de hectáreas de tierras y asentó a alrededor de 300 mil familias campesinas.¹

¿Qué administración ha hecho más que la nuestra por la reforma agraria? Trescientas mil familias asentadas. Si suman todo –repito– si suman todo lo que se ha hecho en Brasil, no alcanzarán esta suma. En cuatro años hemos hecho más de lo que se ha hecho en toda la historia del país.²

Los datos oficiales relevados por el gobierno durante los ocho años de gestión se muestran en la tabla 1. Observamos que durante el segundo mandato se produjo una reducción de las cifras oficiales en términos de familias asentadas y de áreas de tierras adquiridas.

Tabla 1
Familias establecidas por el gobierno de Cardoso (datos oficiales)

Año	Objetivo del gobierno	Familias establecidas	Superficie (1.000 ha.)
1995	40.000	42.912	1.313
1996	60.000	62.044	4.451
1997	80.000	81.944	4.394
1998	100.000	101.094	2.540
Subtotal	280.000	287.994	12.698
1999	–	85.226	1.478
2000	–	108.986	3.861
2001	–	63.477	1.336
Total		545.683	19.373

Fuente: MDA (Ministerio de Desarrollo Agrario) y INCRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria).

1 De la *website* del INCRA, el órgano de gobierno responsable de la ejecución del programa agrario, www.incra.gov.br.

2 Declaración del presidente Cardoso al diario *Folha de São Paulo*, 2 de julio de 1998.

Tabla 2

Comparación de datos sobre el número total de familias establecidas, 1995-2001

Año	Gobierno	INCRA	ABRA
1995	42.912	33.312	40.993
1996	62.044	19.800	18.558
1997	81.944	60.425	59.501
1998	101.094	76.027	76.027
1999	85.226	56.000	14.218
2000	108.986	39.000	24.735
2001	63.477	33.269	32.966
Total	545.683	317.833	266.998

Fuente: Datos del gobierno: Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA); datos del INCRA: Comisión Nacional de Control y Monitoreo del INCRA; datos del ABRA: Asociación Brasileña de la Reforma Agraria.

No todo lo que brilla es oro. A lo largo de los últimos meses del gobierno de Cardoso, los brasileiros tomaron conciencia de la gran controversia respecto de la veracidad de la política agraria del gobierno. De acuerdo con una serie de artículos publicados en *Folha de São Paulo* (el diario más vendido del país), “el gobierno federal está incrementando las cifras de la reforma agraria utilizando proyectos de asentamientos jamás implementados, además de las tierras vacías y áreas donde no hay casas y ni siquiera una infraestructura básica para los trabajadores rurales, como agua, electricidad y sistema de alcantarillados” (*Folha de São Paulo*, 21 de abril de 2002).

Además de la prensa, el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, el órgano del gobierno responsable de la planificación) llevó a cabo un estudio de evaluación de los asentamientos en los años 1999 y 2000 (IPEA, 2001). La conclusión fue mucho más enfática, ya que el fraude pudo probarse técnicamente. En 1999, sólo 53.197 familias fueron asentadas, lo cual revela un 38% menos que el publicado por el gobierno. En el año 2000, la diferencia era aun mayor, pues sólo 36.061 familias fueron asentadas. Estas diferencias permitieron al estudio concluir que los datos de la administración de Cardoso sobre el programa de reforma agraria eran poco confiables.

Nuevos estudios surgieron subsecuentemente para corroborar el fraude. La tabla 2 compara los datos publicados por el gobierno con la información que circula en las entidades representativas de la sociedad civil; incluye movimientos sociales, agencias no gubernamentales, centros de estudios académicos y algunos órganos del gobierno. Los datos comparan el número de familias asentadas efectivamente y corroboran

que hay, en efecto, un extenso embellecimiento en la información publicada por el Ministerio de Desarrollo Agrario.

La información relevada por INCRA, el órgano de gobierno responsable de la ejecución de la reforma agraria, fue producida por la Comisión Nacional de Control y Monitoreo de la reforma agraria, creada para controlar las acciones del gobierno en todos los estados de la federación. Los primeros resultados de la comisión mostraron que la información regularmente publicada por el Ministerio y por el presidente no era confiable. Luego de un meticuloso análisis de los proyectos de la reforma agraria llevados a cabo desde 1995, la Comisión concluyó que la “capacidad de asentamiento” para el período 1995-2001 había sido de alrededor de 317 mil, lo que indica una diferencia de casi 228 mil familias, según números oficiales.

Los resultados obtenidos en un estudio por ABRA (Asociación Brasileira de la Reforma Agraria), que desarrolla un riguroso análisis de los informes anuales de INCRA, son aun más irrefutables³. En la determinación de las cifras exactas de asentamientos, ABRA, excluyó de los números oficiales: (a) aquellas familias que ya se han asentado y cuyos proyectos han sido sólo recientemente regularizados; (b) las familias de los viejos proyectos que se beneficiaron por algún tipo de acciones de gobiernos en el período relevante; y (c) las familias que estuvieron en el plan del gobierno pero que nunca se asentaron realmente. El análisis reveló que la parte más amplia de lo que el gobierno calculó como familias “asentadas” se refería en realidad a: acciones gubernamentales para regularizar las propiedades; la regularización de construcciones y servicios provistos por el gobierno para viejos asentamientos; y la regularización de propiedades que podrían haber sido usadas en el futuro para asentar a trabajadores rurales. La conclusión es que la reforma agraria de Cardoso no alcanzó ni siquiera el 50% de los números publicados.

La misma disparidad aparece también cuando se analiza el área física total que fue adquirida por el gobierno para la reforma agraria, de acuerdo con ABRA (2002). En este caso, las discrepancias aumentaron con el implante (luego de 1998) de mecanismos de mercado para la tierra. Observamos aproximadamente un 60% de diferencias entre la propaganda oficial y los números reales. La explicación a esta diferencia masiva yace en el hecho de que el gobierno incluyó en estos datos los terrenos –especialmente en el área Amazona– que ya pertenecían al gobierno federal pero que habían sido redestinados a programas de la reforma agraria.

3 ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária) es una organización no gubernamental que trabaja con problemas agrarios. Su larga trayectoria histórica en la lucha por la reforma agraria ha garantizado su credibilidad en los cuestionamientos a los datos oficiales publicados.

REFORMA AGRARIA A TRAVÉS DE MECANISMOS DE MERCADO

El Banco Mundial comenzó a apoyar financieramente proyectos piloto para demostrar la eficiencia de mecanismos de mercado en la reforma agraria. En la década del noventa, algunos países de América Latina y África recibieron una considerable cantidad de recursos para el financiamiento de esos mecanismos. En la promoción de reformas asistidas por el mercado, el Banco Mundial afirmaba que las principales ventajas serían las siguientes: el mercado de tierras sería estimulado y reforzado; la burocracia estatal sería reemplazada por mecanismos más ágiles; la reforma agraria sería descentralizada; los costos de la reforma se reducirían; y los conflictos agrarios declinarían. Esos puntos aún requieren un análisis comparativo entre todos los países que han adoptado los programas. Los primeros resultados del caso específico de Brasil no parecen confirmar las proyecciones optimistas del Banco.

En Brasil, los primeros pasos hacia una reforma con base en el mercado se dieron en 1996, cuando el gobierno de Cardoso estableció una sociedad con el Banco Mundial para implementar un piloto llamado “Proyecto Piloto de Reforma Agraria y disminución de la Pobreza”. Este proyecto, que se hizo conocido como “Ley de Tierra” (*Cédula da Terra*), se implementó a partir de 1997 en cinco estados federales (Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia y Minas Gerais). Su método operacional consistió en extender una línea de crédito a los agricultores que tenían poco o nada de tierra y querían adquirir terrenos en forma asociativa. En términos de metas, la idea era establecer a 15 mil familias en un período de cuatro años a un costo de 150 millones de dólares. De esta suma, el Banco Mundial ofrecía 90 millones de dólares y el gobierno brasileño lo que restaba. Los términos de financiación incluyeron un período de tres años libres de intereses y, a partir de entonces, un período de veinte años de pago con un interés del 4% anual.

A fines de 2000, el Banco Mundial aprobó un nuevo préstamo de 200 millones de dólares para expandir el proyecto a otros quince estados, bajo el nombre de “Proyecto I de Disminución de la Pobreza con base en la Tierra”. Con este nuevo préstamo, el gobierno creó dos nuevas políticas “agrarias” para operar paralelamente con la Ley de Tierras: el Banco de Tierras (Banco da Terra) en 2000, con las mismas características del programa anterior pero ahora con la extensión de las operaciones a todo el país; y el Fondo Crediticio (*Crédito Fundiário*) en 2001, un programa de créditos rurales para asentar familias con el propósito expreso de combatir la pobreza rural. El gobierno justificó estos programas como medios para acelerar el proceso de reforma agraria y hacer menos onerosos los recursos fiscales del Estado. Además, estos mecanismos de mercado fueron presentados como capaces de repartir tierras sin conflictos sociales y disputas judiciales, y como instrumentos auxiliares para la reducción de la pobreza rural.

Dado el hecho de que son programas recientes y de que aún se están implementando, hay hasta ahora pocas evaluaciones, excepto en el caso de la primera fase de la Ley de Tierras. Si bien no intentamos expresar una opinión más concluyente sobre los nuevos programas, resumimos las evaluaciones de la Ley de Tierras conducidas en 2001 por el *Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo*, una entidad que abarca varios movimientos sociales, partidos políticos y ONG (Sauer, 2001, 2002). Este estudio evaluó dieciséis áreas cubiertas por el programa en cinco estados, con el objetivo de establecer si las metas del programa se implementaban y de sonsacar opiniones a las familias asentadas sobre sus propias condiciones de vida. Aunque las familias evaluaron positivamente el hecho de poseer un terreno residencial, había un alto nivel de insatisfacción con el programa. En general, esa insatisfacción estaba relacionada con el no desembolso de recursos para la producción y para la estructura básica (agua, puentes, escuelas, centros de salud y energía eléctrica), así como también con la falta de apoyo técnico para el desarrollo de actividades agrícolas. Hasta cierto punto, uno puede afirmar que esos factores impulsan a las familias a dejar el lugar. En algunos casos, el estudio verificó que alrededor del 60% de las familias había abandonado las áreas de asentamiento.

Además, el estudio concluyó que debido a la escasa disponibilidad de recursos para cada familia –el total para cada una es de 11 mil dólares estadounidenses para la compra de tierras y la construcción de toda la infraestructura necesaria, incluyendo la de la casa, la adquisición de maquinaria, etc.–, las áreas adquiridas por ellos resultaban usualmente de baja calidad y con serias limitaciones para el desarrollo de actividades agrícolas. Esos aspectos tendrán, seguramente, un impacto negativo en la capacidad de las familias establecidas para pagar sus deudas. Además, la investigación verificó que las familias tenían poca influencia en la elección de la tierra, tarea generalmente a cargo de los órganos gubernamentales responsables de este programa. Hasta un punto considerable, esto ocurre porque los trabajadores rurales no conocen las reglas del proyecto, ni el índice del interés y ni el interés anual que deben pagar (que debería haber comenzado a pagarse en el período en que el estudio fue realizado).

Finalmente, el estudio observó que las actividades productivas de las familias no generan los suficientes ingresos como para garantizar su supervivencia. Muchas de ellas, por lo tanto, están obligadas a trabajar fuera del área de los asentamientos (esto es, en la limpieza de casas, albañilería, etc.). Por esta razón, los entrevistados afirmaron que sería difícil para ellos honrar sus compromisos, a pesar de su voluntad de pagar sus deudas. Estos hechos, combinados con la débil contribución de la adquisición de tierras con base en el mercado en el total de las adquisiciones de

tierras, nos llevan a la conclusión de que el intento por llevar a cabo una “reforma agraria” está fallando.

NEOLIBERALISMO VERSUS REFORMA AGRARIA

El proceso de liberalización de las dos últimas décadas ha desarticulado las bases económicas que habían sostenido la industrialización por sustitución de importaciones en las décadas anteriores, lo que llevó al país a un camino económico regresivo. La apertura comercial indiscriminada a la competencia internacional afectó a cientos de sectores, con impactos negativos sobre los niveles de empleo e ingresos generales. En efecto, la década del noventa marcó los índices más altos de desempleo en la historia del país. El impacto de la liberalización fue inmediatamente sentido también en el sector agrario, donde los gastos fueron recortados y el sector reestructurado para mejorar la productividad y la competitividad en los mercados externos. Además de las consecuencias intrínsecas negativas de este proceso, como veremos, la apertura del mercado se consumó en un mercado agrícola global extremadamente proteccionista, lo que se tradujo en consecuencias más negativas para varios productos brasileiros, como el trigo, algodón, maíz y arroz. Mientras tanto, la habilidad del sector para responder a esos desafíos fue disminuyendo por la retirada del apoyo del Estado en la década del noventa.

La poda del apoyo estatal ha sido evidente en varias facetas de la economía, incluyendo el volumen total de recursos de créditos rurales. En la década pasada, se efectivizó una fuerte reducción en la provisión de moneda pública, ya que el Estado ha abandonado la tarea de motivar y financiar los productos agrícolas en el mercado. Al mismo tiempo, los precios de los productos agrícolas que se pagan a los agricultores han alcanzado niveles muy bajos comparados con el costo de productos utilizados en el proceso de producción. Esos hechos han contribuido a la reducción de los ingresos del sector agrícola. La reestructuración de las prioridades no ha sido menos evidente en la proporción de recursos gastados en servicios de la deuda (interna y externa). En 1999, por ejemplo, el gobierno gastó alrededor de 80 mil millones de reales en el pago de intereses, que sumaban unas setenta veces los recursos destinados a programas agrarios. Las consecuencias de esta política están reflejadas en el empeoramiento de algunos indicadores, como veremos más adelante.

En sociedades agrarias como Brasil, la distribución de las tierras es uno de los indicadores fundamentales que miden si una sociedad tiene carácter democrático o no. Así, notamos en Brasil que la concentración de las propiedades de tierras aumentó significativamente durante el proceso de modernización agrícola y continúa siendo extremadamente

desigual en la actualidad. De acuerdo con datos estadísticos oficiales, el coeficiente Gini⁴ alcanzó su valor más alto en 1975, con un nivel de 0,87. A comienzos de 1980, este valor había disminuido a 0,82, y en 1995 estaba en alrededor de 0,81. Esos indicadores le dan a Brasil otro título mundial: un país con uno de los índices de concentración de tierras más grandes del mundo.

Varios análisis han señalado el mismo problema. El trabajo de Hoffmann (1998), basado en los datos catastrales de INCRS, muestra que desde la década del noventa el problema de la concentración de tierras ha ido empeorando cada vez más, como podemos ver en la tabla 3. Los datos indican que durante la década del noventa, el proceso de concentración de tierras siguió creciendo en Brasil. Sólo en un área (centro-este) se ha mantenido el índice Gini más o menos estable. En las restantes hubo aumentos sustanciales, lo que indica que los efectos del neoliberalismo sobre la reforma agraria fueron negativos. Otras evidencias muestran que el número de agricultores que posee más de 2 mil hectáreas de tierra aumentó de aproximadamente 19 mil en 1992 a más de 27 mil en 1998. Este sector posee ahora el 43% de todas las tierras de Brasil, mientras el otro grupo, constituido por más de 1 millón de pequeñas familias agrícolas con tierras de menos de 10 hectáreas, es propietario de alrededor de un 2% de la tierra (IBGE 1998). Quizá, la evidencia más concluyente de todas proviene del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), que indica que entre 1995 y 1998, 450 mil propiedades rurales desaparecieron. Si comparamos esto con las aproximadamente 200 mil familias reasentadas en esos cuatro años, llegamos a la conclusión de que más del doble de familias perdieron tierras que las que las ganaron a través de asentamientos. El IBGE observa, también, que en el mismo período, casi un millón de trabajos agrícolas fue eliminado, ya que la transformación estructural del sector continuó deshaciéndose del trabajo.

Ésta es hoy la paradoja de la cuestión agraria brasilera. Por un lado, el gobierno ha puesto en marcha un programa de reforma de tierra inadecuado (y exagerado groseramente sus datos oficiales). Por otro, las políticas macroeconómicas neoliberales aplicadas han cancelado las reformas agrarias, incentivando la alienación y concentración de tierras y agravando la situación de desempleo.

Varios autores están de acuerdo en que la mecanización del ciclo productivo produce la reducción del nivel total de trabajo agrario, creando una declinación en el número absoluto de trabajos agrícolas. Esto pone de relieve el hecho de que el sector agrario reestructurado es incapaz de

4 El coeficiente Gini mide la desigualdad de la distribución de ingresos u otros recursos. Varía de 0 a 1: mientras más cerca está del 0, la distribución del recurso es más equitativa; mientras más cerca está de 1, la desigualdad es mayor.

sostener un nivel alto de empleo, una cuestión que no es único en Brasil, sino que ha sido evidente en otros países que reestructuraron y realzaron la productividad y competitividad agrícolas. Se trata de transformaciones con implicaciones adversas para los trabajadores rurales que entran en un mercado de trabajo urbano aun más restringido. En el caso de Brasil, los niveles de empleo industrial se han mantenido insuficientes y, en efecto, durante los últimos años el mercado de trabajo ha tendido a absorber la fuerza de trabajo calificada, pero no a los trabajadores rurales eliminados por el neoliberalismo.

Tabla 3
Distribución de tierra para la agricultura, 1992-1998

Región	Índice Gini	
	1992	1998
Sur	0,705	0,712
Sureste	0,749	0,757
Noreste	0,792	0,811
Norte	0,849	0,851
Centro-este	0,811	0,810
Brasil	0,831	0,843

Fuente: Hoffmann, 1998.

CONCLUSIÓN

La reforma agraria supone una transformación profunda en la estructura agrícola de un país, con la finalidad de permitir el acceso democrático a la tierra y al mejoramiento de la distribución de la riqueza a la población rural. Esto no ha sucedido en Brasil. A pesar de las afirmaciones del gobierno de Cardoso de que Brasil ha experimentado la “reforma agraria más grande del mundo”, las políticas macroeconómicas neoliberales implementadas han facilitado la concentración de tierras y producido un aumento en el desempleo. Además, se ha exagerado groseramente la cantidad de asentamientos.

Bajo el gobierno de Cardoso, los intereses de los propietarios de grandes haciendas fueron bien atendidos, sea a través de políticas específicas hacia el sector o de nuevos mecanismos de mercado de reformas agrarias. Es más, si tomamos en cuenta que los asentamientos creados han sido el resultado de acciones directas de los sin tierra (ver Fernandes, pág. 335 de este volumen), entonces es muy difícil decir que ha habido

un programa de reforma agraria en Brasil. La idea más reciente de una reforma agraria asistida por el mercado tiene menos probabilidades de repartir tierras a 4,5 millones de familias rurales que están sin tierra o casi sin ella, ya que ha desplazado la responsabilidad de la reforma agraria a la sociedad y, en particular, a los agricultores que la dominan.

Debemos volver entonces a nuestra evaluación política y afirmar que la precondition para la transformación es la convergencia de fuerzas sociales rurales y urbanas. Las luchas rurales para la reforma agraria deben combinarse con luchas sociales urbanas (para lograr reformas urbanas, empleo, salarios y refugio) con suficiente fuerza social como para destruir el poder político y económico de las anticuadas oligarquías rurales brasileiras, que evitan la apertura de un nuevo horizonte de desarrollo nacional. Vista de esta manera, la lucha actual del MST es una lucha por todos los brasileiros oprimidos en pos de la construcción de un país autónomo y democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRA 2002 *A Realidade das Metas e o Fracasso da Estratégia Política do Programa de Reforma Agrária do Governo FHC* (Brasília: Associação Brasileira de Reforma Agraria).
- Furtado, Celso 1972 *Análise do Modelo Brasileiro* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Gadelha, R.M.F. 1997 "O Problema Agrário no Brasil: Evolução e Atualidade" en *Pesquisa & Debate*, 8(1), pp 87-125.
- Graziano da Silva, J. 1990 *O que é a Questão Agrária* (São Paulo: Editora Brasiliense).
- Graziano da Silva, J. 2001 "Ainda precisamos de Reforma Agrária no Brasil?" en *Ciência Hoje*, 27(170), pp 81-83.
- Guimarães, Alberto Passos 1982 *A Crise Agrária* (Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra).
- Hoffmann, R. 1998 *A Estrutura Fundiária no Brasil de Acordo com o Cadastro do INCRA: 1967-1998* (Campinas: Convênio INCRA/ UNICAMP).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 1998 *Censo Agropecuário 1995-1996* (Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de Geografia e Estatística).
- IPEA 2001 *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas* (Brasília: IPEA).
- Medeiros, L. 1994 "Reforma Agrária: Concepções, Controvérsias e Quesotes" en *Cadernos Temáticos* N° 1 (Rio de Janeiro: RIAD).
- Navarro, Zander 2002 "O Brasil Precisa da Reforma Agrária?" en *Muito Mais*, enero.

- Prado Júnior, Caio 1979 *A Questão Agrária no Brasil*, 2ª edição (São Paulo: Editora Brasiliense).
- Rangel, Ignácio 2000 *Questão Agrária, Industrialização e Crise Urbana* (Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS).
- Sampaio, P.A. 2001 “A Questão Agrária Brasileira e a Luta pelo Socialismo”, inédito MS.
- Sandroni, P. 1980 *Questão Agrária e Canmpesinato* (São Paulo: Editora Polis).
- Sauer, Sergio 2001 *A Proposta de Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial no Brasil* (Brasília: Senado Federal).
- Sauer, Sergio 2002 *Projeto Cédula da Terra: a Reforma Agrária de Mercado no Brasil* (Brasília: Senado Federal).
- Stédile, João Pedro (ed.) 1994 *A Questão Agrária Hoje* (Porto Alegre: Editora da UFRGS).
- Teixeira, G. 2001 *A Problemática Agrária no Brasil Contemporâneo* (Brasília: Câmara Federal).
- Teixeira, G. 2002 *A Realidade das Metas e o Fracasso da Estratégia Política da Reforma Agrária do Governo FHC* (Brasília: Câmara Federal).
- <www.presidência.gov.br/publi.coleção/refagri.htm> acesso de agosto de 2002.
- <www.incra.gov.br/dados/refagraria> acesso de agosto de 2002.
- <www.ipea.gov.br> acesso de agosto de 2002.
- <www.mda.gov.br> acesso de agosto de 2002.